

EXPUNERE DE MOTIVE

la proiectul

Deciziei președintelui Autorității Naționale pentru Administrare și Reglementare în Comunicații

privind procedura de selecție pentru acordarea unor drepturi de utilizare a frecvențelor radio în benzile de 700 MHz, 1500 MHz, 2600 MHz și 3400-3800 MHz

I. Introducere

Utilizarea frecvențelor radio, resursă publică limitată aflată în administrarea Autorității Naționale pentru Administrare și Reglementare în Comunicații (în continuare *ANCOM* sau *Autoritatea*), se realizează în conformitate cu prevederile Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 111/2011 privind comunicațiile electronice, aprobată, cu modificări și completări, prin Legea nr. 140/2012, cu modificările și completările ulterioare. Actul normativ amintit reglementează, în acord cu Directiva (UE) 2018/1972 a Parlamentului European și a Consiliului din 11 decembrie 2018 de instituire a Codului european al comunicațiilor electronice, modul de acordare a drepturilor de utilizare a frecvențelor radio în cazul licențelor de utilizare a frecvențelor radio al căror număr este limitat.

Spectrul de frecvențe radio disponibil a fi acordat în cadrul procedurii de selecție (și care face obiectul proiectului de decizie) este o resursă valoroasă pentru aplicațiile și tehnologiile de bandă largă, dar în același timp limitată. Drept urmare, administrarea resursei limitate trebuie să se facă cât mai eficient, astfel încât să se asigure premisele pentru utilizarea optimă pe termen lung, atât prin prisma dezvoltării de rețele de comunicații electronice performante, de ultimă generație, capabile să furnizeze servicii de comunicații electronice de bandă largă inovatoare, cât și a promovării competiției pe piața serviciilor de comunicații electronice, care să se reflecte în beneficii pentru utilizatorii finali.

În contextul creșterii rapide a traficului de date pe suport radio de bandă largă și a importanței economice, industriale și sociale a economiei digitale, extinderea acoperirii cu servicii și creșterea capacității oferite de rețelele de comunicații electronice pe suport radio a devenit o necesitate. Ca urmare, pentru satisfacerea cererii crescânde de trafic de date de bandă largă și dezvoltarea de servicii de comunicații digitale inovatoare, este primordială asigurarea resurselor de spectru radio adecvate și suficiente pentru implementarea eficientă a noilor tehnologii pentru a extinde acoperirea cu servicii și a crește capacitățile oferite de rețelele de comunicații electronice pe suport radio de bandă largă. În opinia noastră, aceste aspecte rămân valide chiar și în contextul dificil geo-politic pe plan internațional, regional și național pe care îl traversăm în acest moment.

Spectrul radio suplimentar ce face obiectul procedurii de selecție și care va fi pus la dispoziția furnizorilor de rețele publice și de servicii de comunicații electronice destinate publicului contribuie la asigurarea resurselor de spectru necesare pentru dezvoltarea eficientă a rețelelor și serviciilor de comunicații electronice de bandă largă, atât prin utilizarea tehnologiilor existente, cât și prin implementarea tehnologiilor de nouă generație.

Prin urmare, prin proiectul de decizie supus procedurii de consultare publică se stabilesc regulile generale ce vor fi urmărite în cadrul procedurii de selecție organizate pentru a pune la dispoziția furnizorilor de rețele publice și de servicii de comunicații pe suport radio de bandă largă cantitățile de spectru radio disponibile în benzile de frecvențe radio:

- a) 694-790 MHz (700 MHz);
- b) 1427-1517 MHz (1500 MHz);
- c) 2500-2690 MHz (2600 MHz);
- d) 3400-3800 MHz.

Banda de frecvențe	Spectrul disponibil	Lărgimea de bandă	Perioada de valabilitate a drepturilor
700 MHz	703-733 MHz / 758-788 MHz ▪ 2 x 30 MHz FDD	60 MHz FDD	01.01.2023 – 31.12.2047
	738-753 MHz ▪ 1 x 15 MHz SDL	15 MHz SDL	01.01.2023 – 31.12.2047
1500 MHz	1452-1492 MHz ▪ 1 x 40 MHz SDL	40 MHz SDL	01.01.2023 – 31.12.2047
2600 MHz	2550-2570 MHz / 2670-2690 MHz ▪ 2 x 20 MHz FDD	20 MHz FDD	01.01.2023 – 05.04.2029 ¹
3400-3800 MHz	▪ 3400-3800 MHz TDD	400 MHz TDD	01.01.2026 – 31.12.2047

În ceea ce privește drepturile de utilizare a frecvențelor radio disponibile în banda de 2600 MHz, ANCOM propune acordarea acestora pentru o perioadă de valabilitate ce este strâns legată de ajungerea la termen a drepturilor de utilizare acordate prin licitație competitivă în cursul anului 2012² și pentru care termenul de valabilitate este 5 aprilie 2029.

Prin modalitatea de stabilire a termenelor de valabilitate a drepturilor de utilizare ce se acordă prin procedură de selecție se urmărește să se asigure o expirare simultană a drepturilor de utilizare a frecvențelor radio în funcție de banda din care acestea fac parte.

II. Cadru legal și obiective

Cadrul juridic pe care se sprijină demersurile Autorității este format din prevederi reținute în:

- Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 22/2009 privind înființarea Autorității Naționale pentru Administrare și Reglementare în Comunicații, aprobată prin Legea nr. 113/2010, cu modificările și completările ulterioare;
- Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 111/2011 privind comunicațiile electronice, aprobată, cu modificări și completări, prin Legea nr. 140/2012, cu modificările și completările ulterioare³;
- Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 18/2008 privind stabilirea unor măsuri pentru reorganizarea utilizării spectrului radio în banda de frecvențe 3600-3800 MHz, aprobată, cu modificări, prin Legea nr. 259/2008, cu modificările ulterioare;
- Legea nr. 163/2021 privind adoptarea unor măsuri referitoare la infrastructuri informatice și de comunicații de interes național și condițiile implementării rețelelor 5G;
- Decizia Parlamentului European și a Consiliului nr. 243/2012/UE de instituire a unui program multianual pentru politica în domeniul spectrului de frecvențe radio (RSPP);

¹ Drepturile de utilizare pentru această bandă, conferite prin procedurile de selecție organizate în cursul anilor 2012 și 2021, expiră la data de 05.04.2029.

² https://www.ancom.ro/spectru-radio_4688.

³ Inclusiv cele aduse prin Legea nr. 198/2022 pentru modificarea și completarea unor acte normative în domeniul comunicațiilor electronice și pentru stabilirea unor măsuri de facilitare a dezvoltării rețelelor de comunicații electronice.

- Decizia Parlamentului European și a Consiliului nr. (UE) 2017/899 privind utilizarea benzii de frecvențe 470-790 MHz în Uniune;
- Decizia de punere în aplicare a Comisiei Europene nr. (UE) 2016/687 din 28 aprilie 2016 privind armonizarea benzii de frecvențe 694-790 MHz pentru sisteme terestre capabile să furnizeze servicii de comunicații electronice de bandă largă și pentru o utilizare națională flexibilă în Uniune;
- Decizia de punere în aplicare (UE) 2015/750 a Comisiei din 8 mai 2015 privind armonizarea benzii de frecvențe 1452-1492 MHz pentru sistemele terestre capabile să furnizeze servicii de comunicații electronice în Uniune modificată prin Decizia de punere în aplicare a Comisiei Europene nr. (UE) 2018/661 din 26 aprilie 2018;
- Decizia Comisiei Europene nr. 2008/477/CE privind armonizarea benzii de frecvențe 2500-2690 MHz pentru sistemele terestre capabile să furnizeze servicii de comunicații electronice în cadrul Comunității, modificată prin Decizia de punere în aplicare (UE) 2020/636 a Comisiei din 8 mai 2020;
- Decizia Comisiei Europene nr. 2008/411/CE privind armonizarea benzii de frecvențe 3400-3800 MHz pentru sisteme terestre capabile să furnizeze servicii de comunicații electronice în cadrul Comunității, modificată prin Decizia de punere în aplicare a Comisiei Europene nr. 2014/276/UE și prin Decizia de punere în aplicare a Comisiei Europene nr. (UE) 2019/235;
- Tabelul național de atribuire a benzilor de frecvențe radio⁴;
- Decizia ANCOM nr. 390/2015 pentru adoptarea strategiei și a planului de acțiune privind implementarea și dezvoltarea sistemelor de comunicații de bandă largă la nivel național în banda de frecvențe 3400-3800 MHz pentru perioada 2015-2025.

Utilizarea frecvențelor din benzile de 700 MHz, 1500 MHz, 2600 MHz și 3400-3800 MHz, pentru care vor fi acordate drepturi de utilizare, va fi supusă condițiilor tehnice armonizate stabilite prin deciziile relevante ale Comisiei Europene, adoptate în temeiul Deciziei nr. 676/2002/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 7 martie 2002 privind cadrul de reglementare pentru politica de gestionare a spectrului de frecvențe radio în Comunitatea Europeană.

Suplimentar celor expuse anterior, prin hotărâre a Guvernului urmează a fi stabilită valoarea minimă pentru taxa de licență aferentă drepturilor de utilizare ce urmează a fi acordate prin procedură de selecție competitivă.

Utilizarea frecvențelor radio în benzile în care numărul de drepturi de utilizare este limitat se poate face doar în condițiile obținerii acestora în urma unei proceduri de selecție obiective, transparente, nediscriminatorii și proporționale, cerințele legii impunând ca la acordarea drepturilor să nu fie stabilite condiții care să conducă la restrângerea, împiedicarea sau denaturarea concurenței.

Prin urmare, la organizarea procedurii de selecție, ANCOM va avea în vedere stabilirea unor cerințe menite să respecte condițiile prevăzute de lege, menționate anterior, maximizarea eficienței utilizării resurselor limitate de spectru radio și stimularea competiției pe piața de comunicații electronice fiind principalele obiective urmărite de Autoritate.

Proiectul de decizie propune ca procedura de selecție să fie una de tip competitiv, prevederile art. 28 alin. (3)⁵ din cadrul Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 111/2011 fiind lămuritoare în privința conceptului utilizat.

⁴ Hotărârea Guvernului nr. 376/2020.

⁵ „(3¹) *Selecția competitivă reprezintă procedura de acordare a licenței ori licențelor de utilizare a frecvențelor radio prin care dreptul de utilizare a frecvențelor radio este acordat câștigătorului ori câștigătorilor unei licitații, care, îndeplinind toate criteriile de precalificare de natură tehnică, administrativă ori financiară, după caz, oferă cea mai mare valoare pentru taxa de licență, având ca punct de pornire o valoare minimală stabilită prin hotărârea Guvernului prevăzută la alin. (1).*”

Autoritatea consideră că procedura de selecție competitivă este una adecvată pentru stadiul pieței de comunicații electronice din România, tipul de procedură fiind ales în scopul determinării, în anumite limite, a prețului pe care piața națională de comunicații electronice consimte să-l achite cu titlu de taxă de licență pentru utilizarea resursei limitate – frecvențele radio. În opinia Autorității, procedura de selecție de tip competitiv este potrivită deoarece în acest fel este evidențiat atât potențialul economic pe care îl oferă benzile de frecvențe radio, în general, cât și nivelul de valorizare a acestora de către persoanele interesate în contextul propriilor planuri de afaceri.

Cu toate acestea însă, acordarea drepturilor de utilizare prin procedură de selecție competitivă nu va urmări exclusiv reliefaarea evaluărilor ofertanților privind sumele ce urmează a fi achitate cu titlu de taxă de licență, ci și asigurarea unor criterii de precalificare, urmând ca aceste criterii să fie îndeplinite de fiecare persoană interesată de procedura de selecție. Prin urmare, apare ca fiind o soluție potrivită ca aceste condiții să fie stabilite la nivelul caietului de sarcini, persoanele interesate având posibilitatea să-și exprime opiniile lor cu privire la acest subiect în cadrul procesului de consultare publică⁶ organizat de către ANCOM.

Condițiile de natură tehnică, administrativă și financiară sunt opozabile tuturor persoanelor interesate de procedura de selecție, principiul nediscriminării fiind astfel respectat de către ANCOM.

Spectrul disponibil ce urmează a fi acordat în benzile de frecvențe menționate anterior este structurat în blocuri de frecvențe abstracte (loturi generice), clasificate în diferite categorii în funcție de modul de utilizare al benzii, data de la care acestea sunt disponibile efectiv, perioada de valabilitate a drepturilor de utilizare, avantajele pe care le oferă în ceea ce privește performanțele tehnice, restricțiile tehnice de utilizare rezultate ca urmare a coordonării internaționale a utilizării frecvențelor sau a coordonării interne cu alte aplicații în scopul evitării interferențelor prejudiciabile sau obligațiile specifice asociate blocurilor de frecvențe.

Pentru alocarea optimă a resursei de spectru radio, acordarea drepturilor de utilizare a spectrului disponibil în benzile de 700 MHz, 1500 MHz, 2600 MHz și 3400-3800 MHz se va face cu respectarea următoarelor principii:

- prevenirea crizei artificiale de spectru radio indusă de reglementare și de alocarea parțială a spectrului radio;
- asigurarea resursei de spectru necesare și suficiente și a condițiilor tehnice optime pentru furnizarea de rețele publice și de servicii de comunicații electronice pe suport radio de bandă largă competitive la nivel național;
- optimizarea utilizării spectrului radio destinat furnizării serviciilor de comunicații electronice pe suport radio de bandă largă prin gestionarea conjugată a unor benzi de frecvențe cu caracteristici și potențial de exploatare diferite;
- asigurarea condițiilor de acces la resursa de spectru radio cu respectarea principiului neutralității tehnologice și a serviciilor de comunicații electronice;
- aplicarea procedurii de selecție pentru acordarea drepturilor de utilizare a spectrului radio în cazul în care resursa de spectru disponibilă este insuficientă pentru a satisface toate cererile de alocare a spectrului, numărul drepturilor de utilizare fiind limitate;
- procedura de selecție trebuie să fie obiectivă, deschisă, nediscriminatorie, transparentă și să asigure o competiție corectă;
- asigurarea condițiilor de acces la resursa de spectru radio care să conducă la alocarea eficientă a acesteia;
- flexibilitate în alegerea soluțiilor de utilizare a spectrului radio în funcție de modelele de afaceri ale operatorilor și tehnologiile utilizate;
- stabilirea unui set de condiții/cerințe minimale de utilizare a frecvențelor radio care să asigure utilizarea eficientă a resurselor de spectru în scopul pentru care acestea sunt acordate;

⁶ <https://www.ancom.ro/formdata-269-49-415>.

- asigurarea coexistenței radio cu alte sisteme sau stații de radiocomunicații care utilizează aceleași benzi de frecvențe în țările vecine sau cu sistemele și stațiile din cadrul altor servicii de radiocomunicații care funcționează în aceeași bandă sau în benzile de frecvențe adiacente în țara noastră.

III. Măsurile principale incluse în proiectul de decizie

În vederea asigurării unui mediu competitiv real în cadrul pieței de comunicații electronice, ANCOM are în vedere ca limitările stabilite în cadrul procedurii de selecție să fie aplicate la nivel de grup de firme, setul de norme⁷ ce trebuie avute în vedere pentru raportarea la noțiunea amintită fiind cele adoptate de către Consiliul Concurenței în aplicarea Legii concurenței nr. 21/1996, republicată, cu modificările și completările ulterioare.

Decizia supusă procedurii de consultare publică reglementează, în mod transparent, condițiile în care se desfășoară procedura de selecție. Procedura de selecție urmează să se desfășoare în patru etape:

- 1) etapa de depunere a candidaturilor;
- 2) etapa de calificare;
- 3) etapa principală (etapa de licitație);
- 4) etapa de acordare a licențelor de utilizare a frecvențelor radio.

Toate etapele sunt prezentate generic ca făcând parte din procedura de selecție competitivă. Persoanele interesate vor urma să parcurgă două etape preliminare – *etapa de depunere a candidaturilor și etapa de calificare* – al căror scop este acela de a determina dacă o persoană îndeplinește criteriile stabilite pentru a putea fi admisă în cadrul licitației. În aceste condiții se creează premisele ca doar intențiile ferme dar realiste să fie luate în considerare în cadrul etapei de licitație, în cadrul căreia se depun ofertele pentru obținerea drepturilor de utilizare a frecvențelor radio.

Textul proiectului de decizie urmărește ca la procedura de selecție să participe doar acele entități juridice, înmatriculate ori înregistrate conform legii, care manifestă intenții serioase în judecarea drepturilor de utilizare a frecvențelor radio, această optică a Autorității fiind regăsită și în procedurile de selecție anterioare.

Participarea în cadrul etapei de licitație este condiționată de îndeplinirea unor criterii de calificare ce sunt stabilite prin caietul de sarcini, proiectul de decizie stabilind și că vor fi acceptate oferte numai din partea persoanelor admise după faza de calificare și care au depus garanția de participare în cuantum și în forma solicitate.

Prin proiectul de decizie se prevăd o serie de limitări în privința numărului de drepturi de utilizare ce ar putea fi deținute de către o persoană interesată. Autoritatea consideră că numărul de drepturi ce ar putea fi deținut de o persoană interesată trebuie să se raporteze și la drepturile adjudecate în licitațiile⁸ anterioare. Cu alte cuvinte, persoanele interesate vor avea în vedere drepturile de utilizare a frecvențelor radio aflate în vigoare (informație publică și disponibilă oricărei persoane interesate), iar în funcție de acestea pot determina cu precizie aria de interes în funcție de care își pot construi ofertele lor în cadrul procedurii de selecție avută în vedere de către ANCOM. Pe de altă parte, ANCOM a determinat și o cantitate de spectru radio minimă ce ar trebui deținută în cadrul benzii de frecvențe radio 3400-3800 MHz, ținând cont că, totuși, deși principiul neutralității tehnologice este general valabil, această bandă de frecvențe este unanim recunoscută pentru capacitățile mari de trafic pe care le poate acomoda în rețeaua de acces.

⁷ Instrucțiunile din 5 august 2010 privind conceptele de concentrare economică, întreprindere implicată, funcționare deplină și cifră de afaceri, aprobate prin Ordinul președintelui Consiliului Concurenței nr. 386/2010.

⁸ Procedura de selecție organizată în cursul anului 2012.

Autoritatea urmărește, de asemenea, și ca drepturile de utilizare să fie acordate în integralitatea lor, încurajându-se astfel utilizarea efectivă și asigurarea administrării eficiente a resurselor limitate pe care le gestionează. Drept urmare, ANCOM propune prin proiectul său ca limitările avute în vedere în prima parte a etapei de licitație (runde primare) să fie relaxate în fazele următoare ale etapei de licitație (runde primare suplimentare) și să se urmărească adjudecarea tuturor drepturilor de utilizare a frecvențelor radio, astfel cum sunt acestea exprimate atât în proiectul de decizie, cât și în caietul de sarcini. Pe de altă parte, pentru a se evita posibilitatea unor conduite neadecvate din partea ofertanților (cum ar fi, de exemplu, licități strategice), prevederile caietului de sarcini vor reține mențiuni care să limiteze riscul evocat anterior. În acest fel se creează premisele ca drepturile de utilizare să fie acordate, iar persoanele interesate să-și adjudice resursele limitate de spectru radio în funcție de planurile lor de afaceri.

Prin proiectul de decizie se propune ca participarea în cadrul procedurii de selecție să fie condiționată și de depunerea unei scrisori de garanție bancară ce are rolul asigurării unei intenții serioase pentru manifestarea de voință din partea participanților.

Cu alte cuvinte, se solicită depunerea unei scrisori de garanție bancară ce are un dublu rol: i) demonstrează că un candidat are intenții serioase de participare în cadrul procedurii de selecție și ii) creează un mecanism prin care se urmărește asigurarea respectării obligațiilor ce revin participanților în cadrul procedurii de selecție sau ulterior acesteia, în caz contrar fiind generate prejudicii prin întârzierea în alocarea frecvențelor radio sau în alt mod.

Prin urmare, proiectul condiționează participarea la procedura de selecție de constituirea, prin scrisoare de garanție bancară cu condiții ferme și clare de tragere, a unei garanții de participare în cuantum de 25% din valoarea minimă a taxei de licență aferente blocurilor de frecvențe pe care candidatul/ofertantul intenționează să le achiziționeze (incluse în oferta inițială). Scrisoarea de garanție bancară este returnabilă, la cerere, după încheierea raporturilor obligaționale bilaterale.

Pe de altă parte, având în vedere natura procedurii de selecție și necesitatea de a se asigura garanții suplimentare pentru situația ipotetică în care prețurile licitate depășesc un anumit nivel, prin proiect se prevede și că scrisoarea de garanție bancară se poate majora pe parcursul procedurii de selecție, în cazul în care prețul oferat depășește pragul de 150 % din prețul ofertei inițiale, astfel încât valoarea totală a acesteia să fie de cel puțin 25% din prețul oferat la momentul respectiv. În acest fel se ajunge la păstrarea garanțiilor oferite, confirmându-se seriozitatea intențiilor ofertanților în cadrul procedurii, precum și a faptului că ofertele depuse în cadrul procedurii de selecție sunt asumate în cadrul procedurii, în caz contrar urmând a fi luate măsurile menite să corecteze un ipotetic comportament neadecvat în cadrul licitației.

Pentru evitarea oricăror posibilități de alterare a obiectivității procedurii de selecție, prin proiect sunt stabilite unele dispoziții menite să asigure obiectivitatea membrilor comisiei, textul supus atenției pieței naționale de comunicații electronice reținând o serie de incompatibilități cu calitatea de membru al comisiei, incompatibilități care merg, în ordinea descrescătoare a gradului de potențială influență asupra membrilor comisiei, de la calitatea de acționar al unuia dintre ofertanți până la calitatea de simplu salariat al oricărei persoane juridice care face parte din grupul ofertantului. Aceste incompatibilități se aplică și persoanelor care au deținut una dintre aceste calități în ultimii 5 ani anterior lansării procedurii de selecție.

Comisia numită pentru organizarea procedurii de selecție va urmări în principal analizarea dosarelor de candidatură depuse de persoanele interesate, selectarea ofertanților ce se califică după etapa de depunere a candidaturilor, organizarea rundelor în cadrul etapei de licitație, supravegherea respectării de către ofertanți a regulilor procedurii, prezentarea rezultatului licitației președintelui ANCOM în scopul aprobării acestuia și efectuarea propunerii de acordare a licențelor, precum și orice alte atribuții menite să conducă la buna organizare a întregii proceduri de selecție.

De asemenea, proiectul de decizie propune și numirea unei comisii de soluționare a contestațiilor în cazul în care, după etapa de calificare, vor exista contestații cu privire la deciziile comisiei de licitație. Criteriile de numire a acestei comisii, înființată dacă este cazul, vor respecta aceleași condiții privind imparțialitatea.

Odată cu inițierea procedurii de selecție ANCOM apreciază că este necesară și reglementarea în clar a condițiilor ce pot să atragă anularea acesteia ori excluderea unei entități de la aceasta, dacă este cazul, atunci când sunt motive serioase care să conducă la concluzia de alterare a rezultatelor procedurii de selecție. Drept urmare, ANCOM va putea anula procedura de selecție până la momentul depunerii ultimei oferte în cadrul procedurii de selecție, această cerință fiind expres prevăzută în cadrul art. 26 alin. (6) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 111/2011.

În considerarea celor arătate mai sus, menționăm că proiectul Deciziei Autorității Naționale pentru Administrare și Reglementare în Comunicații privind procedura de selecție pentru acordarea unor drepturi de utilizare a frecvențelor radio în benzile de 700 MHz, 1500 MHz, 2600 MHz și 3400-3800 MHz face parte din setul de documente avut în vedere pentru organizarea procedurii de selecție.

Proiectul de decizie este atașat prezentei expuneri de motive și propunem să fie supus consultării publice, prin publicarea acestuia pe pagina de internet a ANCOM, pe aceeași perioadă cu aceea stabilită pentru proiectul caietului de sarcini (13 iulie – 10 august 2022).